

Chính sách tín dụng hỗ trợ phát triển các tập đoàn kinh tế chaebol

Kinh nghiệm của Hàn Quốc và bài học cho Việt Nam

Trong giai đoạn đầu cải cách nền kinh tế, Hàn Quốc chú trọng phát triển các tập đoàn kinh tế mũi nhọn trong các ngành công nghiệp ưu tiên và định hướng xuất khẩu. Hệ thống ngân hàng thời gian này đóng vai trò quan trọng cấp tín dụng cho các tập đoàn kinh tế theo chỉ đạo trực tiếp hoặc gián tiếp của Chính phủ qua các chính sách tín dụng ưu đãi và đây được coi là công cụ hiệu quả để phát triển các tập đoàn kinh tế lớn mạnh. Chính phủ Hàn Quốc cũng có các chính sách để quản lý rủi ro hệ thống ngân hàng trước những nguy cơ sụp đổ của các chaebol. Kinh nghiệm của Hàn Quốc sẽ là bài học quý về chính sách tín dụng cho Việt Nam trong quá trình hình thành các tập đoàn kinh tế tư nhân.

1. Các chính sách tín dụng, quản lý rủi ro và chức năng của hệ thống ngân hàng với tín dụng được kiểm soát bởi Chính phủ nhằm phát triển các chaebol

Các chính sách tín dụng của Chính phủ

Trong nhiều thập kỷ, Chính phủ Hàn Quốc đã hỗ trợ các chaebol dưới nhiều hình thức khác nhau như trợ cấp, cho vay, ưu đãi thuế, giúp các chaebol trở thành trụ cột của nền kinh tế quốc gia này. Hàn Quốc có các ngân hàng được thành lập và kiểm soát hoàn toàn bởi Chính phủ với việc Nhà nước nắm giữ 100% cổ phần. Chính phủ thông qua các ngân hàng thương mại mà Nhà

nước nắm cổ phần chi phối, các ngân hàng mà Nhà nước nắm toàn bộ cổ phần để cấp các khoản tín dụng ưu đãi cho các chaebol.

Để có thêm nguồn lực tài chính đầu tư cho các chiến lược phát triển công nghiệp mà trọng tâm là phát triển các chaebol. Chính phủ Hàn Quốc đã thông qua luật về bảo lãnh các món nợ nước ngoài nhằm tạo hành lang pháp lý đảm bảo cho các khoản vay nước ngoài của các doanh nghiệp Hàn Quốc. Sau khi luật này được thông qua, nhiều công ty Hàn Quốc dễ dàng hơn trong việc vay nợ nước ngoài để mở rộng đầu tư.

Hàn Quốc có các chương trình tín dụng xuất khẩu nhằm khuyến khích xuất khẩu. Chương trình thông qua hệ thống ngân hàng thương mại cấp tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp xuất khẩu, cũng như nhập khẩu các nguyên liệu thô, hàng hóa trung gian để sử dụng sản xuất phục vụ mục tiêu xuất khẩu. Ngoài ra, Ngân hàng Trung ương Hàn Quốc (BoK) cũng mở rộng cho vay tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại để cấp tín dụng cho các dự án đầu tư trang thiết bị trong lĩnh vực công nghiệp nặng, hóa chất, do những ngành này được ưu tiên phát triển trong giai đoạn thập niên 1970. Bên cạnh đó, Chính phủ Hàn Quốc cũng thành lập ngân hàng xuất - nhập khẩu với mục tiêu chính là cung cấp các khoản vay trung và dài hạn cho các doanh nghiệp xuất khẩu.

Chính phủ Hàn Quốc ban hành Nghị định về chính sách lãi suất và kiểm soát sự phân bổ các khoản cho vay tín dụng trong nền kinh tế. Theo Nghị định, cấm các khoản cho vay trên thị trường tín dụng phi chính thức và giảm lãi suất các khoản cho vay trong hệ thống ngân hàng từ khoảng 23%/năm xuống còn 15,5%/năm. Hàn Quốc tăng cường cho vay theo chính sách tín dụng chỉ định đối với các ngành công nghiệp sản xuất ô tô và công nghiệp nặng. Năm 1973, Chính phủ Hàn Quốc thiết lập một

quỹ đầu tư quốc gia để tài trợ cho vay đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực công nghiệp nặng và sản xuất ô tô. Quỹ này được đóng góp từ các trung gian tài chính và Chính phủ, chiếm khoảng 60% các khoản cho vay trong đầu tư đối với lĩnh vực công nghiệp nặng và sản xuất ô tô. BoK cũng tăng kỳ hạn cho vay đối với đầu tư trong lĩnh vực công nghiệp nặng và sản xuất ô tô tối đa 8 - 10 năm. Ngoài ra, BoK ban hành hướng dẫn cho vay trong hệ thống ngân hàng thương mại khi quy định lĩnh vực công nghiệp nặng và sản xuất ô tô là ưu tiên hàng đầu khi xem xét cấp tín dụng.

Vai trò của Chính phủ trong giải quyết các rủi ro sụp đổ của các Chaebol

Đầu tư cho các ngành công nghiệp của Hàn Quốc được tài trợ chủ yếu thông qua vay nợ trong suốt ba thập niên (từ những năm 1960). Mặc dù các chính sách tài khóa cùng với lãi suất tín dụng cho vay thấp đã giúp các doanh nghiệp tích lũy được lợi nhuận từ các hoạt động đầu tư kinh doanh, tuy nhiên việc thiếu một thị trường vốn hiệu quả làm cho tín dụng từ ngân hàng và các khoản nợ nước ngoài trở thành nguồn tài chính chủ yếu cho các dự án đầu tư mở rộng các sản xuất trong ngành công nghiệp. Tỷ lệ vay nợ cao trong các doanh nghiệp làm cho Hàn Quốc dễ bị tổn thương bởi các cú sốc trong nước và ngoài nước. Tuy nhiên, rủi ro được giảm bớt khi Chính phủ Hàn Quốc thường xuyên có các chính sách để tháo gỡ cho các doanh nghiệp, giúp nền kinh tế thoát khỏi suy thoái và khủng hoảng tài chính như các giai đoạn 1969 - 1970, 1972, 1979 - 1981 và 1984 - 1988.

Nền kinh tế được kiểm soát chặt chẽ bởi Chính phủ và dựa vào tín dụng để tài trợ cho các dự án đầu tư là lý do chính giúp Chính phủ Hàn Quốc dễ dàng tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp thông qua sự can thiệp vào thị trường trường tín dụng hơn các quốc gia khác. Nhờ sự can thiệp của Chính phủ để tháo gỡ khó khăn trên thị trường tài chính nên các tập đoàn công nghiệp lớn có thể thực hiện các dự án đầu tư mạo hiểm khi Chính phủ

cùng chia sẻ những rủi ro kinh doanh với các chaebol. Tuy nhiên, sự chia sẻ rủi ro giữa Chính phủ và các chaebol cũng mang lại những mặt trái là sẽ không khuyến khích các chaebol đánh giá đầy đủ kỹ lưỡng về hiệu quả kinh doanh đối với các dự án đầu tư, dẫn đến việc đầu tư quá mức và ngày càng phụ thuộc vào Chính phủ trong những giai đoạn khó khăn về tài chính. Đồng thời cũng hạn chế các ngân hàng thương mại nâng cao đổi mới cách thức quản lý, ứng dụng công nghệ, do Chính phủ sẽ can thiệp bất cứ lúc nào đối với các khoản nợ của doanh nghiệp trong hệ thống ngân hàng thương mại mà khó khăn về tài chính.

Chức năng của hệ thống ngân hàng khi tín dụng được kiểm soát bởi Chính phủ

Hàn Quốc đã tăng trưởng kinh tế nhanh trong nhiều thập kỷ và hệ thống ngân hàng được xem là công cụ hiệu quả để Chính phủ thúc đẩy sự phối hợp và tuân thủ giữa các doanh nghiệp nhằm khuyến khích xuất khẩu và công nghiệp hóa đất nước.

Chính sách hỗ trợ tín dụng đã giúp Chính phủ phân phối nguồn lực vốn linh động dựa theo kết quả hoạt động của các doanh nghiệp hoặc ngành công nghiệp nằm trong danh sách được ưu đãi. Các doanh nghiệp trong ngành xuất khẩu và các ngành công nghiệp ưu tiên sẽ tiếp tục nhận được nguồn vốn vay hoặc tăng thêm hạn mức cho vay nếu kết quả kinh doanh tốt về hoạt động kinh doanh theo các năm trong khi những doanh nghiệp có kết quả kinh doanh kém sẽ bị giảm bớt dư nợ tín dụng hoặc chấm dứt hoàn toàn về hỗ trợ tín dụng. Để tiếp tục được hưởng các ưu đãi về tín dụng của Chính phủ, các doanh nghiệp phải làm hài lòng Chính phủ bằng cách mở rộng xuất khẩu, đầu tư xây dựng các nhà máy. Do đó, các chương trình chính sách ưu đãi tín dụng đã trở thành một công cụ hiệu quả trong thực hiện chính sách công nghiệp hóa của Chính phủ và được xem là hiệu quả hơn các ưu đãi về tài khóa. Ngoài ra, Chính phủ Hàn Quốc thường xuyên đối

thoại với các lãnh đạo doanh nghiệp, tăng cường giám sát tình hình kinh doanh thông qua các kênh như các cuộc họp về thúc đẩy xuất khẩu hay cuộc họp về báo cáo xu hướng kinh tế hai lần một tháng được tổ chức và có sự tham gia của các thành viên chính phủ, các lãnh đạo doanh nghiệp, thông qua đó doanh nghiệp sẽ kiến nghị những khó khăn hiện thời để Chính phủ có những giải pháp tháo gỡ kịp thời, từ đó giúp giảm thiểu rủi ro của các khoản tín dụng chính sách.

2. Bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam

Các ưu đãi về chính sách tín dụng trong giai đoạn đầu của tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đã phát triển hình thành nên những tập đoàn kinh tế chaebol có quy mô và ảnh hưởng quốc tế trở thành động lực quan trọng thúc đẩy phát triển nền kinh tế. Chiến lược của Chính phủ Hàn Quốc trong giai đoạn đầu khi nguồn lực về vốn trong nền kinh tế còn hạn hẹp là tập trung nguồn vốn để cho vay đối với các tập đoàn hoạt động trong các ngành công nghiệp ưu tiên và các doanh nghiệp xuất khẩu. Tuy nhiên, Chính phủ sẽ chấm dứt cho vay ưu đãi đối với các doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả và sẽ mở rộng cho vay ưu đãi đối với doanh nghiệp hoạt động tốt, tạo động lực khuyến khích các doanh nghiệp phải đổi mới nâng cao hiệu quả đầu tư kinh doanh để nhận được ưu đãi tín dụng của Chính phủ. Chính phủ Hàn Quốc tạo lập sự gần gũi và tăng cường hiệu quả của các chính sách vào thực tiễn khi thường xuyên tổ chức các cuộc họp với lãnh đạo các tập đoàn để tiếp thu những khó khăn vướng mắc. Tuy nhiên, khi hệ thống tài chính được Chính phủ kiểm soát chặt chẽ kịp thời tháo gỡ khó khăn cho các tập đoàn, nhưng cũng đồng thời làm cho các tập đoàn ngày càng phụ thuộc vào Nhà nước, đầu tư kém hiệu quả do mất đi tính chủ động ứng phó trong hoạt động sản xuất - kinh doanh. Vì vậy, từ những năm 1980 đến nay, Chính

phủ có chính sách ưu đãi về tín dụng đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa, đồng thời từng bước tự do hóa hệ thống tài chính thông qua việc cổ phần hóa các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước, giảm thiểu các rào cản cho việc gia nhập vào hoạt động kinh doanh trong ngành tài chính - ngân hàng, từng bước giảm dư nợ các khoản cho vay tín dụng ưu đãi đối với các chaebol.

Trước năm 2011 tại Việt Nam đã có các chính sách phát triển các tập đoàn kinh tế nhà nước để trở thành động lực cho nền kinh tế. Tuy nhiên, việc các tập đoàn kinh tế là sở hữu của Nhà nước thì sẽ làm giảm động lực đổi mới sáng tạo hơn so với các tập đoàn kinh tế tư nhân, do khi các tập đoàn được sở hữu bởi các gia đình, dòng tộc như ở Hàn Quốc thì sẽ luôn có những phương án nâng cao hiệu quả sản xuất - kinh doanh, tận dụng tối đa các chính sách ưu đãi của Chính phủ và họ là người được hưởng lợi ích trực tiếp khi kết quả kinh doanh các tập đoàn khả quan. Tương đồng với Hàn Quốc những năm 1960 - 1980, thị trường vốn của Việt Nam hiện nay chưa hoàn hảo, kém phát triển và nguồn vốn hỗ trợ cho đầu tư kinh doanh vẫn chủ yếu qua kênh vay nợ từ hệ thống ngân hàng. Cụ thể, huy động vốn qua thị trường chứng khoán trong năm 2019 đạt 313.900 tỷ đồng, thấp hơn nhiều so với dư nợ tín dụng khoảng 8 triệu tỷ đồng tính đến tháng 10/2019 trong hệ thống ngân hàng. Do đó, chính sách tín dụng vẫn là một công cụ hiệu quả và tác động lớn trong việc phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân tại Việt Nam trong bối cảnh thị trường vốn của Việt Nam mới phát triển ở giai đoạn đầu. Thực tế, Việt Nam cần hình thành và tạo cơ chế ưu đãi cho các tập đoàn kinh tế tư nhân phát triển mạnh, do các doanh nghiệp tập đoàn quy mô lớn sẽ có năng suất lao động, khoa học công nghệ hơn so với các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Từ đó, năng suất lao động chung của nền kinh tế sẽ gia tăng cùng với sự phát triển của các tập đoàn kinh tế tư nhân.

Bên cạnh các chính sách tín dụng ưu đãi đối với các tập đoàn kinh tế tư nhân thì vai trò giám sát đối thoại với các nhà lãnh đạo

tập đoàn kinh tế thường xuyên qua các cuộc họp hàng tháng để tháo gỡ các khó khăn, tạm dừng hoặc giảm cho vay ưu đãi đối với các tập đoàn kinh tế làm ăn kém hiệu quả là điều cần thiết (theo kinh nghiệm của Hàn Quốc). Việc tăng cường giám sát đối thoại thường xuyên với các tập đoàn kinh tế để có giải pháp tháo gỡ khó khăn, giảm thiểu ảnh hưởng tiêu cực đến toàn bộ nền kinh tế và hệ thống tài chính là vấn đề thiết thực hiện nay đối với các cơ quan hoạch định chính sách Việt Nam. Lộ trình thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi là ưu tiên nguồn vốn tín dụng phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân trong giai đoạn đầu cải cách kinh tế, sau đó giảm dần các ưu đãi này và thay vào đó là hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, cùng với chính sách tự do hóa thị trường tài chính của Hàn Quốc là bài học cho Việt Nam trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Hồ Ngọc Tú

Tài liệu tham khảo

1. Joon Kyung Kim và Chung H. Lee (2007), *The Political Economy of Government, Financial System, and the Chaebols before and after the 1997 Financial Crisis in Korea*.
2. Yoon Je Cho (2002), *Financial Repression, Liberalization, Crisis and Restructuring: Lessons of Korea's Financial Sector Policies*, ADB Institute Research Paper, No 47.